

O niektórych problemach rozwoju rynku telekomunikacyjnego w Polsce w 2008 roku

Andrzej Zieliński

Podano krótki opis, wraz z wnioskami, rozwoju rynku telekomunikacyjnego w Polsce w 2008 roku. Zaprezentowano najważniejsze wydarzenia związane zarówno z rynkiem usług stacjonarnych, jak i mobilnych. Omówiono także politykę regulacyjną prowadzoną przez Urząd Komunikacji Elektronicznej (UKE) i politykę legislacyjną Ministerstwa Infrastruktury w tej dziedzinie.

telekomunikacja stacjonarna, telekomunikacja mobilna, internet, usługi telekomunikacyjne, usługi internetowe, polityka regulacyjna

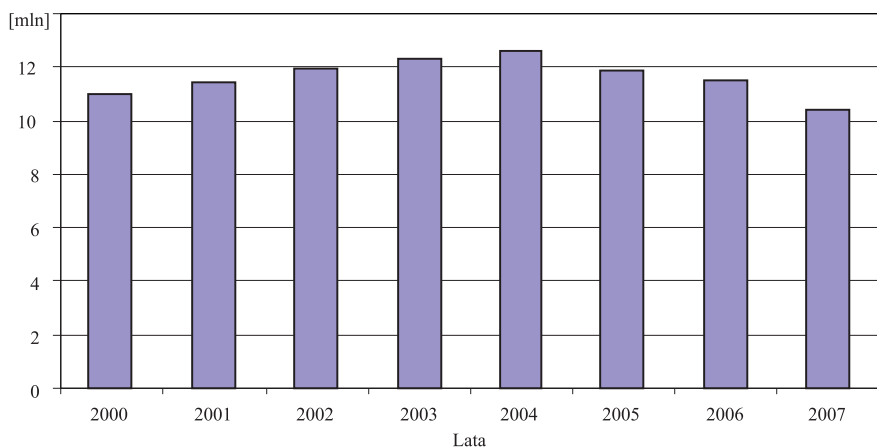
Wprowadzenie

Rok 2008 obfitował w liczne wydarzenia i inicjatywy, odnoszące się do rynku telekomunikacyjnego w Polsce. W niniejszym artykule zostaną wskazane najważniejsze, jak się wydaje, wydarzenia kształtujące rozwój tego rynku w podstawowych jego sektorach – telekomunikacji stacjonarnej i mobilnej, a także niektóre, wspólne dla całego rynku telekomunikacyjnego, problemy prawne oraz regulacyjne.

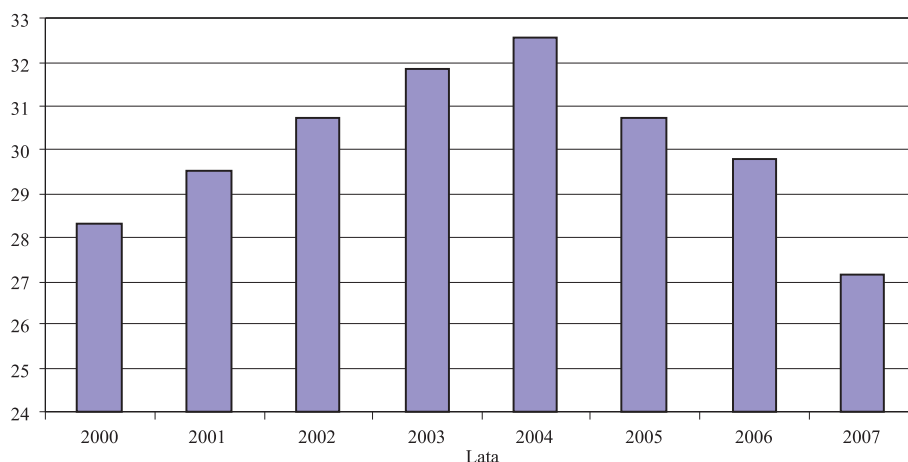
Rynek usług telefonii stacjonarnej i mobilnej oraz internetu

Tradycyjnie, rynek telekomunikacji stacjonarnej obejmuje głównie usługi telefoniczne (głosowe) i w coraz większym stopniu usługi internetowe. Jednak usługi głosowe stały się także podstawową częścią rynku telekomunikacji komórkowej, co więcej, usługi te wygrywają istniejące współzawodnictwo z telefonią stacjonarną. Świadczą o tym wszystkie statystyki krajowe oraz europejskie [1]. Telekomunikacja komórkowa obejmuje również bardzo popularne usługi SMS i w pewnej (rosnącej) mierze usługi internetowe, ale swoją ogromną popularność zawdzięcza personalnemu charakterowi usług głosowych i SMS-owych. Poza tym skuteczna konkurencja cenowa między operatorami telekomunikacji komórkowej spowodowała przechodzenie abonentów od operatorów stacjonarnych do komórkowych. Zjawiska te były już komentowane we wcześniejszych opracowaniach i publikacjach [2], [3].

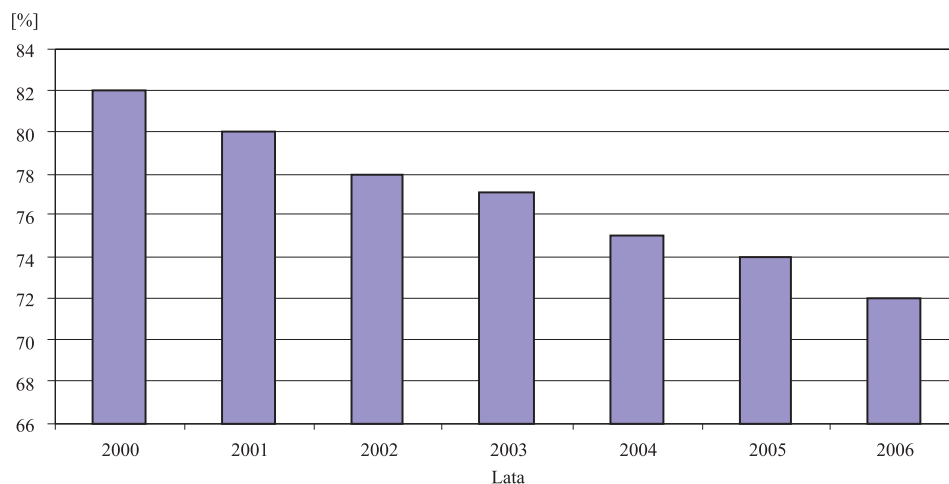
Z danych statystycznych zebranych w WRSI w Instytucie Łączności [1], wynika, że w końcu 2007 r. liczba abonentów telekomunikacji stacjonarnej (liczba linii głównych) spadła do 10 336 tysięcy (rys. 1). Zakładając, że proces ten postępował w podobnym tempie również w 2008 r., można oszacować tę liczbę (linii głównych) na koniec tego roku na około 9 mln. Wydaje się, że abonentami, którzy rezygnują z posiadania linii stacjonarnej w domu, są przede wszystkim użytkownicy telefonii, nie zainteresowani jeszcze internetem. (Maksimum, 12 554 tysięcy abonentów było w 2004 r.) Ten niestety dramatyczny spadek wyniósł około 20% (rys. 2 i 3.) Żle to rokuje w upowszechnieniu szerokopasmowego internetu [2], [3]. Na ten czynnik, ograniczający rozwój tej strategicznej gałęzi telekomunikacji, zwraca także uwagę unijna komisarz ds. społeczeństwa informacyjnego, Viviane Reding [4].



Rys. 1. Liczba stacjonarnych telefonicznych linii głównych w Polsce

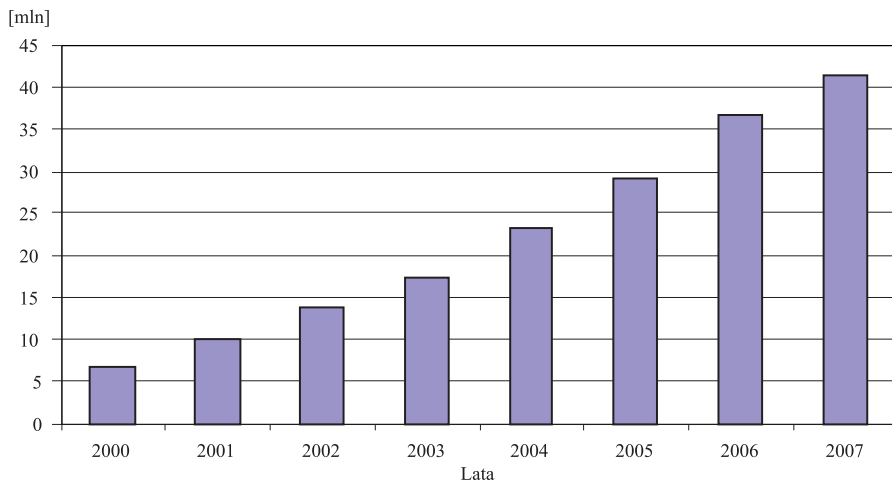


Rys. 2. Liczba stacjonarnych telefonicznych linii głównych na 100 mieszkańców

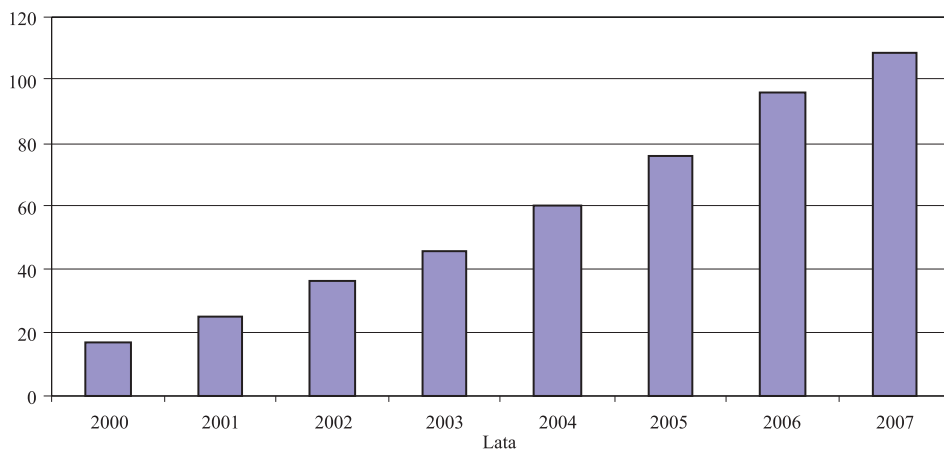


Rys. 3. Udział gospodarstw domowych w stacjonarnych telefonicznych liniach głównych

Można przyjąć, że telekomunikacja komórkowa (rys. 4) – przynajmniej w podstawowej swojej wersji GSM (*Global System for Mobile Communications*) – znajduje się u szczytu powodzenia, osiąga wskaźnik penetracji ponad 100% i sukces ekonomiczny, stając się główną częścią rynku telekomunikacyjnego. Ten wskaźnik penetracji został przekroczony już pod koniec 2007 r. (rys. 5).



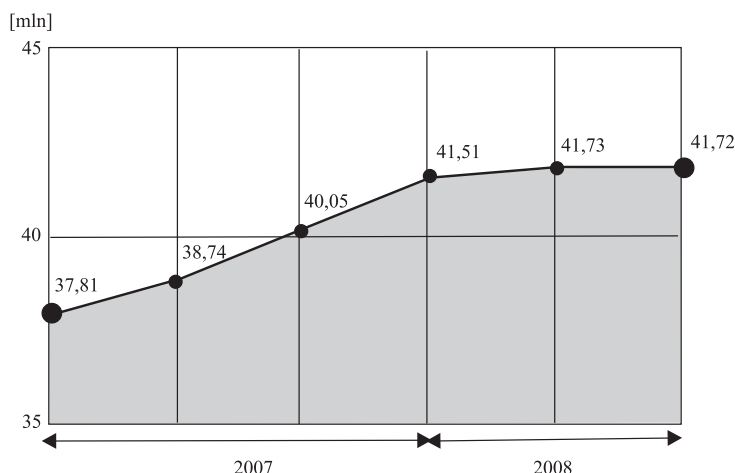
Rys. 4. Liczba użytkowników telefonii komórkowej



Rys. 5. Liczba użytkowników telefonii komórkowej na 100 mieszkańców (wskaźnik penetracji)

Jednak Urząd Komunikacji Elektronicznej (UKE) szacuje [5], że około 18% zarejestrowanych kart SIM (*Subscriber Identity Module*) może być nieaktywnych. W związku z tym można przypuszczać, że nadal istnieją perspektywy rozwoju tego rynku, zwłaszcza, jeśli wziąć pod uwagę stan rynku telekomunikacji komórkowej w krajach bardziej rozwiniętych. Na przykład, w Czechach już obecnie wskaźnik penetracji kart SIM wynosi 120%, a w Luksemburgu 151% [5]. Przy takich jednak wskaźnikach nasycenia rynku naturalnym zjawiskiem jest, odnotowywany w statystykach, wyraźny spadek dynamiki wzrostu [6], a nawet zauważalny spadek zarejestrowanych przez operatorów

kart SIM (rys. 6). Co prawda, ów spadek może być w pewnej mierze wynikiem porządkowania statystyk przez operatorów w celu wyłączenia numerów, które od miesięcy nie były używane [6]. Liczba użytkowników sieci komórkowych jak gdyby maleje, jednak rośnie liczba abonentów w sieciach (klientów mających abonament, czyli umowę na stałe świadczenie usług). Operatorzy zabiegają o stałych klientów-abonentów [7], ponieważ przynoszą oni większe zyski.



Rys. 6. Liczba użytkowników telefonii komórkowej w latach 2007–2008 [6]

Rynek telekomunikacji komórkowej staje się coraz bardziej konkurencyjny dzięki aktywnemu wejściu operatora P4 – Play. Firma ta w sierpniu 2008 r. miała około 500 tys. abonentów [8], co wobec około 6 mln abonentów u każdego z zasiedziały operatorów wydaje się liczbą małą. Abonenci danego operatora stanowią około połowy wszystkich jego użytkowników. Pozostali mają karty *prepaid*.

Firma Play ma bardzo ambitne plany rozwojowe i szybko pozyskuje abonentów kosztem głównie operatora Orange [9], dzięki aktywnej polityce cenowej oraz atrakcyjnej ofercie. Play zapowiada zdecydowaną walkę konkurencyjną z trzema zasiedziały operatorami komórkowymi (Plus, Era, Orange), oferując znacznie niższe ceny i nową jakość w postaci usług 3G (*Third Generation*). Obecnie Play odnotowuje straty netto w swojej działalności, jednak ma osiągnąć pozytywny wynik operacyjny EBITDA (*Earnings Before Interest, Taxes, Depreciation and Amortization*) w 2010 r. [10].

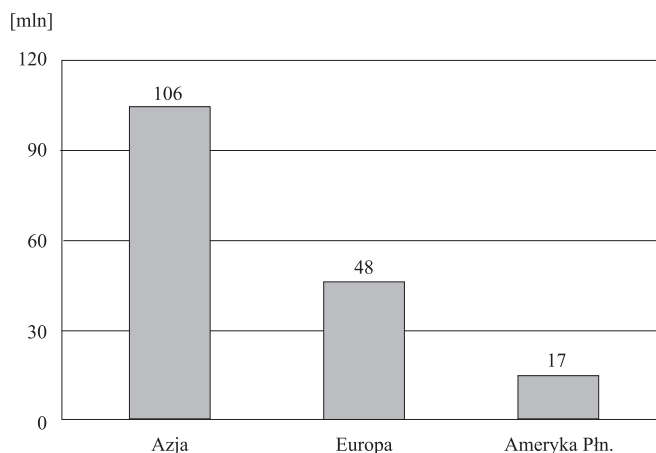
W 2007 r. w wyniku przetargu na rezerwację częstotliwości dla telefonii GSM na rynku pojawił się nowy, piąty operator komórkowy – firma Centernet, ale o jej działalności nic konkretnego jeszcze nie można powiedzieć. Zdawało się [3], że duże szanse rozwoju mają operatorzy wirtualni. Okazało się jednak, że Polacy nie garną się do wirtualnych sieci komórkowych, preferując zasiedziały operatorów [11], a więc ten biznes stał się ryzykowny.

W czerwcu 2008 r. UKE ogłosił przetarg [12] na dwie rezerwy częstotliwości, po 25 kanałów radiowych każda, na terenie całego kraju, z pasma 900 MHz, pozwalające na działalność kolejnym operatorom komórkowym. Kanały te to pewnego rodzaju „resztówka” z pasma GSM, które wcześniej przeznaczono dla obecnych zasiedziały operatorów komórkowych. Umożliwiają one świadczenie usług najprostszych, ale jednocześnie najbardziej popularnych, głosowych i SMS-ów. Decyzja ta niewątpliwie zwiększy czynnik konkurencyjności na tym rynku. Można liczyć na to, że w pewnej, niedalekiej (na razie nieokreślonej) przyszłości telekomunikacja komórkowa może pozyskać nowe,

atrakcyjne zasoby częstotliwościowe, pochodzące z tzw. cyfrowej dywidendy związanej z oczekiwaną cyfryzacją programowej telewizji naziemnej. Wspomniana dywidenda cyfrowa zasili jednak prawdopodobnie, a może przede wszystkim, rozbudowę infrastruktury technicznej przeznaczonej na rozwój internetu.

Niewątpliwie przyszłością telekomunikacji komórkowej jest UMTS (*Universal Mobile Telecommunication System*), tzw. system 3G, a niektórzy eksperci uważają, że usługi mobilne, komórkowe 3G wkrótce, być może już w 2009 r., będą cieszyć się większym niż GSM popytem w naszym kraju. W opinii autora niniejszego opracowania, jest to mało prawdopodobne, jeśli weźmie się pod uwagę, że główną usługą świadconą w telekomunikacji komórkowej jest i pozostanie usługa głosowa oraz to, że – jak dotąd – w Polsce liczba użytkowników systemu 3G prawdopodobnie nieznacznie przekracza 500 tys. (w 2007 r. wynosiła 375 tys. [1]). Gwałtowny rozwój UMTS mógłby nastąpić pod warunkiem radykalnej zmiany polityki taryfowej operatorów w odniesieniu do usług internetowych świadczonych za pośrednictwem tego medium, gdyby stały się one prawdziwą alternatywą usług internetowych oferowanych w telekomunikacji stacjonarnej. Pewną nadzieję w tym względzie stwarza, działający zaledwie ponad rok w Polsce, operator P4 – Play. Prezes tej spółki operatorskiej, Chris Bannister, zapowiedział [9], że już w 2009 r. Play będzie udostępniać usługi szerokopasmowego mobilnego internetu dla ponad 50% mieszkańców kraju.

Pewnego rodzaju uzupełnieniem i urozmaiceniem usług telekomunikacyjnych jest projekt wprowadzenia telewizji, jako usługi telekomunikacji komórkowej, zgodnie ze standardem DVB-H (*Digital Video Broadcasting-Handheld*), o czym wspomniano w [3]. Jest to projekt, z punktu widzenia biznesu, dość ryzykowny, ponieważ dotyczy odbioru obrazu na bardzo małym ekranie, z pogorszoną jakością i podczas ruchu. Autor uważa, że usługa ta będzie typowym „kwiatkiem do kożucha” i nie należy wróżyć jej dużego powodzenia. We Włoszech, gdzie w 2006 r. po raz pierwszy w Europie wprowadzono taką usługę, liczba jej abonentów wynosi obecnie około 1 mln, a jej cena kształtuje się na poziomie około 15 euro w skali miesięcznej. W innych krajach europejskich usługa ta jest dopiero w stadium początkowym. W Korei jest bezpłatna, a operatorzy usiłują pokrywać koszty przychodami z reklam [7]. W upowszechnianiu tej usługi przoduje Azja, natomiast Ameryka Północna jest nią słabo zainteresowana. Prognozę rozwoju DVB-H zilustrowano na rys. 7.



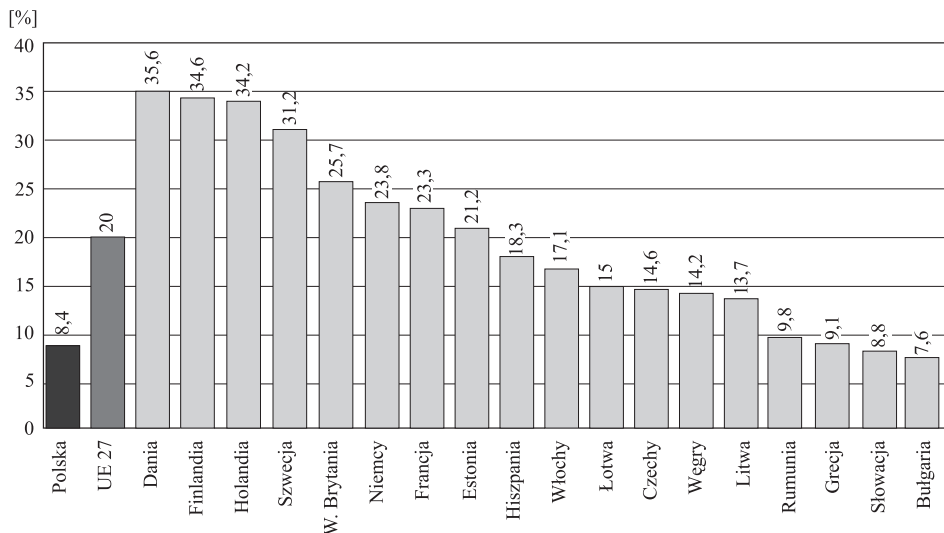
Rys. 7. Prognoza liczby abonentów usług telewizji mobilnej w 2012 r. [7]

Przy tej okazji rozgorzał spór kompetencyjny między UKE oraz Krajową Radą Radiofonii i Telewizji (KRRiT) o zawartość treściową tego przekazu telewizyjnego. KRRiT twierdzi, że powinna ingerować w treści, natomiast UKE chce regulacji wyłącznie rynkowych, wskazując na telekomunikacyjny charakter przekazu i na prawo telekomunikacyjne. Ponadto UKE uważa, że ryzyko ekonomiczne tego przedsięwzięcia w pełni uzasadnia pozostawienie kwestii programowych w tej dziedzinie operatorom. Wydaje się, że w tym sporze racja jest po stronie UKE, jakkolwiek działający na rynku telewizyjnym nadawcy poparli w tej sprawie KRRiT. Stanowisko nadawców jest podyktowane ich interesem. Nie chcą dopuścić do wzrostu konkurencji i w efekcie do zmniejszenia się ich wpływów z reklam. Z pewnością bowiem telewizja mobilna będzie nowym, skutecznym (jeśli się przyjmie) środkiem rozpowszechniania reklam.

Tymczasem UKE ogłosił przetarg na rezerwację częstotliwości dla tego systemu, zgodnie z prawem telekomunikacyjnym. Przetarg ten wyłoni operatora, który zapewni udostępnianie usług DVB-H w 2009 r. Szacuje się, że w ciągu kilku lat telewizja mobilna zainteresuje w Polsce około 1 mln użytkowników, a dochody z niej będą wynosić 150–200 mln zł rocznie [13].

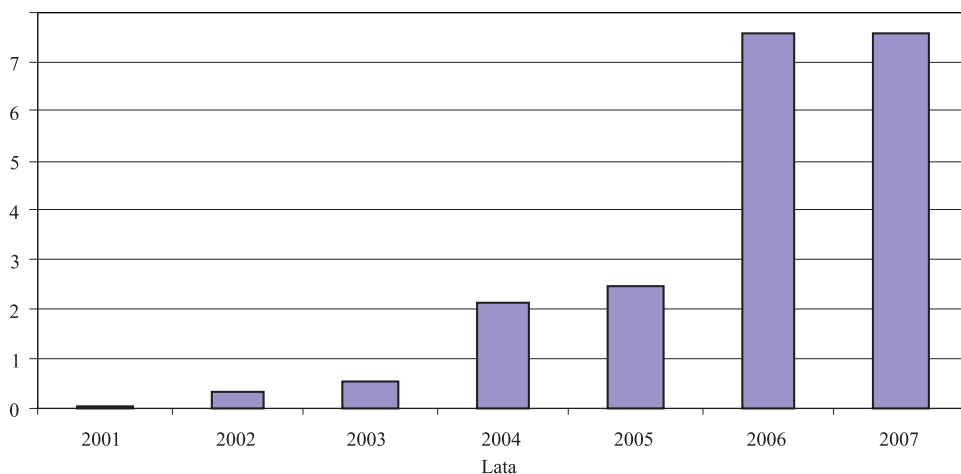
Usługi internetowe stają się w naszym kraju coraz bardziej popularne i ekonomicznie coraz ważniejsze. Świadczy o tym wartość rynku tych usług w 2007 r., szacowana przez UKE na 2,7 mld zł. Warto przy tym wspomnieć, że – według firmy doradczej Audytel – wartość całego rynku telekomunikacyjnego w tym okresie wyniosła 39,8 mld zł [14], natomiast wartość rynku GSM w 2007 r. UKE szacuje na 23 mld zł [5]. Jak widać, wartość rynku usług internetowych osiąga już poziom prawie 12% wartości usług GSM i około 7% całości. Wartość usług internetowych stale rośnie i staje się coraz bardziej ważna w grze ekonomicznej operatorów. O ekonomicznym oraz społecznym znaczeniu internetu wypowiada się jednoznacznie i dobitnie wicepremier rządu, Waldemar Pawlak [15], co może być dobrym prognostykiem dla tej dziedziny w Polsce. Podobne zdanie ma znany, wybitny ekonomista amerykański, profesor J. D. Sachs [16], który uważa cyfrową telefonię komórkową i internet za najważniejsze czynniki w walce z biedą w krajach rozwijających się, będące katalizatorem postępu gospodarczego w ogóle.

Stan usług internetowych w Polsce uległ w ciągu bieżącej dekady lat radykalnej zmianie, ponieważ dziś, mówiąc o tych usługach, mamy na myśli głównie szerokopasmowy dostęp (tzw. szybki, którego przepływność w kierunku do abonenta jest nie mniejsza niż 128 kbit/s), realizowany przeważnie za pomocą stałych łączy telefonicznych typu DSL (*Digital Subscriber Line*), telewizji kablowej lub w systemach o dostępie bezprzewodowym (WiFi (*Wireless Fidelity*), WiMax (*Worldwide Interoperability for Microwave Access*) albo GSM), a nie jak kiedyś przez tzw. dostęp wdzwaniany. Wynika to przede wszystkim z postępu naukowo-technicznego w dziedzinie elektroniki, a zwłaszcza systemów cyfrowych. Niestety, w porównaniu z innymi krajami UE, osiągnięty w Polsce stan trzeba także ocenić krytycznie (rys. 8). Pod względem dostępu do szybkiego internetu Polska znajduje się w UE na przedostatnim miejscu ze wskaźnikiem penetracji 8,4%. Źródłem tego stanu należy poszukiwać w braku strategii rozwojowej tego rynku, czyli braku spójnej koncepcji rozwoju, uwzględniającej interes społeczny, interesy operatorów, możliwości interwencji oraz pomocy państwa. Strategię taką, przewidzianą na 3 lata, przyjęła w 2004 r. Rada Ministrów [3]. Jej skuteczność okazała się wątpliwa głównie ze względu na brak realnych środków zabezpieczających realizację. Niedorozwój szybkiego internetu w Polsce warunkuje również istniejąca struktura własnościowa rynku telekomunikacyjnego, na którym zdecydowaną przewagę – w prawie każdym jego sektorze – ma Telekomunikacja Polska SA (TP SA).



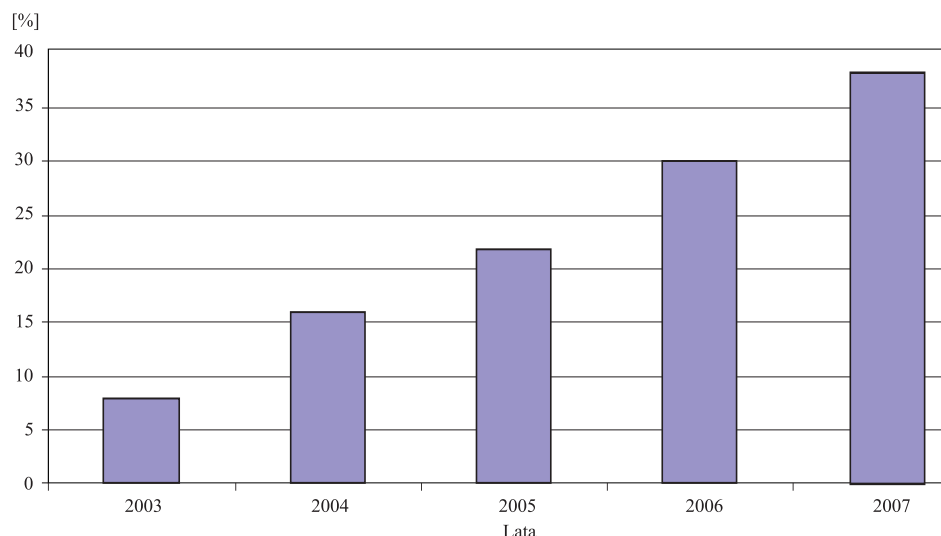
Rys. 8. Wskaźnik penetracji szerokopasmowego (szybkiego) internetu w Europie (według danych Komisji Europejskiej z I kw. 2008 r.)

Na rys. 9 pokazano zmiany liczby abonentów szybkiego internetu na 100 mieszkańców (wskaźnika penetracji) w czasie bieżącej dekady. Widać, że w okresie ostatnich dwóch lat wzrost ten został zahamowany. Można przypuszczać, że wiąże się to z zahamowaniem inwestycji infrastrukturalnych w TP SA, na co z kolei miał wpływ spór między UKE i TP SA o uwolnienie dostępu do infrastruktury sieciowej TP SA dla operatorów konkurencyjnych, alternatywnych wobec TP SA. O tym sporze i jego skutkach autor pisał już wcześniej w [2] i [3].

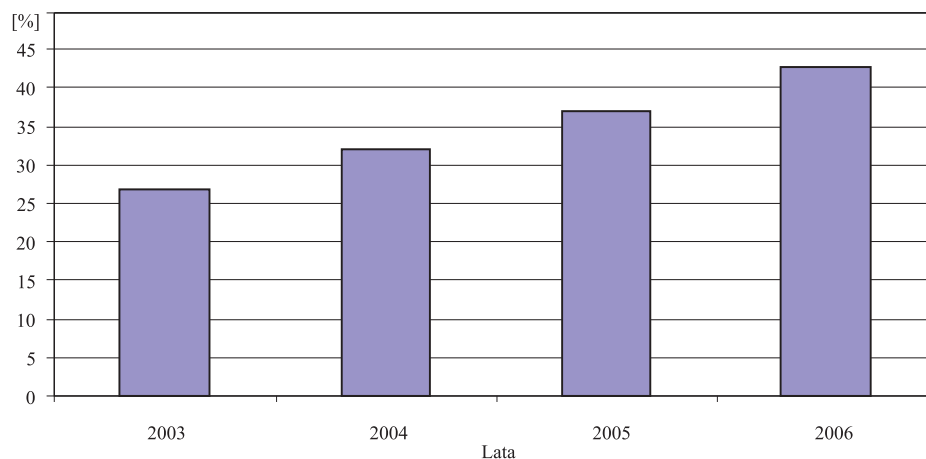


Rys. 9. Liczba abonentów szerokopasmowego internetu na 100 mieszkańców [1]

Obecnie z internetu korzysta prawdopodobnie około 40–50% gospodarstw (rys. 10). Wiąże się to ze wzrostem liczby komputerów, zainstalowanych w mieszkaniach (w 2007 r. około 54% gospodarstw było wyposażonych w komputery domowe). Tak znaczny wzrost zainteresowania usługami



Rys. 10. Udział gospodarstw domowych korzystających z szerokopasmowego internetu w ogólnej liczbie gospodarstw [1]

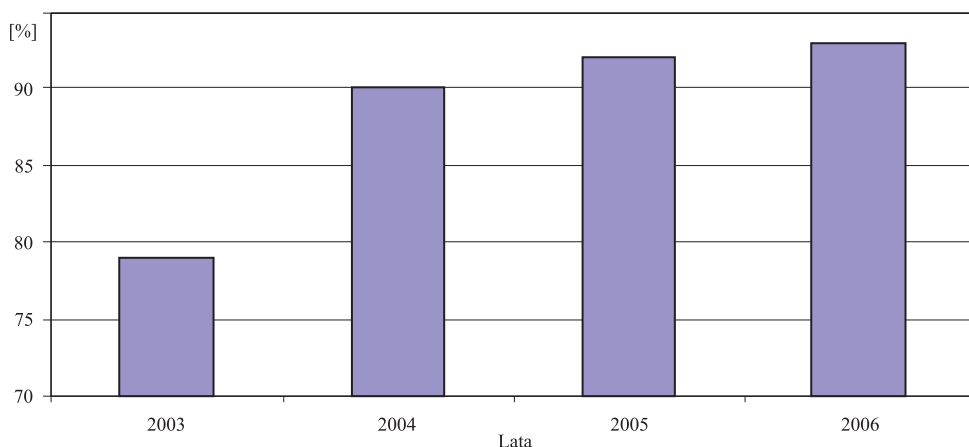


Rys. 11. Udział osób w wieku 16–74 lat wykorzystujących komputery w domu w ogólnej liczbie obywateli [1]

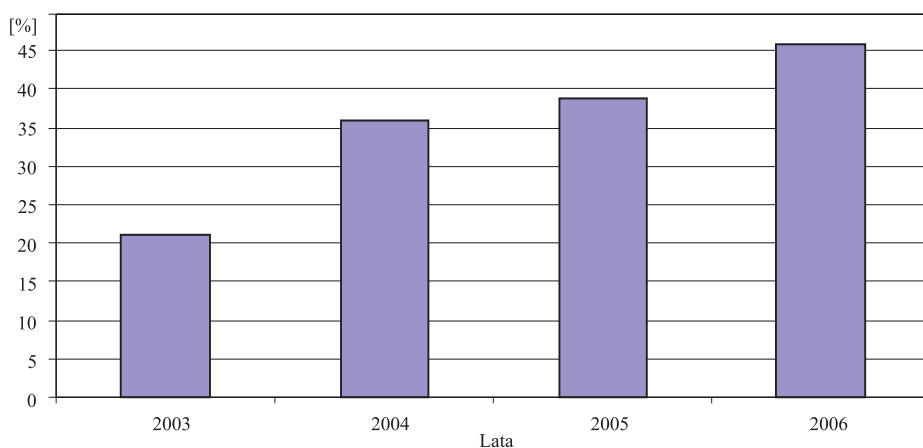
internetu (rys. 11) świadczy o docenieniu korzyści z nich wynikających, a także niewątpliwie o umiejętnościach korzystania z internetu.

Z danych przedstawionych na rys. 12 wynika, że stopień wykorzystania internetu w dużych przedsiębiorstwach w Polsce jest zadowalający, natomiast w małych (rys. 13) trzeba uznać za niedostateczny.

Oznacza to, że duże przedsiębiorstwa uważają usługi internetowe za użyteczne (a może nawet za konieczne) w funkcjonowaniu współczesnego biznesu, natomiast dla małych przedsiębiorstw nie jest to czynnik istotny.



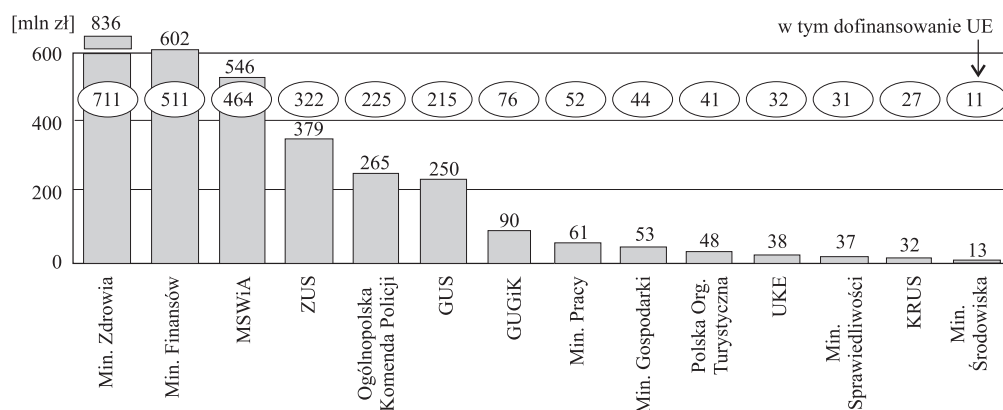
Rys. 12. Udział dużych przedsiębiorstw korzystających z szerokopasmowego internetu w ogólnej liczbie dużych przedsiębiorstw [1]



Rys. 13. Udział małych przedsiębiorstw korzystających z szerokopasmowego internetu w ogólnej liczbie małych przedsiębiorstw [1]

Niestety stopień wykorzystania internetu do załatwiania przez obywateli niezbędnych spraw w urzędach administracji publicznej jest wysoce niezadowolający. Wynika to z braku niezbędnych systemów informatycznych, służących do sprawnej obsługi klientów. Należy mieć jednak nadzieję, że stan ten ulegnie istotnej poprawie, co zasygnalizował wicepremier Waldemar Pawlak w [15]. W końcu 2008 r. rząd zaakceptował strategię rozwoju społeczeństwa informacyjnego, która powinna usprawnić życie codzienne ludzi.

Realizacja strategii ma zasadniczo poprawić złą sytuację w zakresie kontaktowania się obywateli z administracją państwową (tylko kilka procent dorosłych Polaków przysyła dokumenty drogą elektroniczną do urzędów). Według danych unijnego urzędu statystycznego Eurostat, Polska znajduje się na przedostatniej pozycji wśród 27 krajów UE pod względem usług *on-line*, świadczonych przez administrację publiczną [17]. Dla poprawienia tego stanu przewidziano liczne projekty w latach 2007–2013 [18], na łączną kwotę 3,2 mld zł, z czego 2,7 mld będzie pochodzić ze środków UE (rys. 14). Jak widać, największe kwoty przeznacza się na usprawnienie ochrony zdrowia – trzy projekty z tej dziedziny pochłoną 836 mln zł, z czego większość jeden, tzw. platforma informacji o zdarzeniach medycznych (718 mln zł). Dzięki temu projektowi będzie można zdalnie zarejestrować się u lekarza, otrzymać informację o dostępności usług medycznych, poprosić o konsultację medyczną itp. Dotyczy to również tzw. e-urzędów, sposobów rozliczania podatków przez internet i wielu innych zagadnień.



Rys. 14. Koszty projektów związanych z informatyzacją administracji państwowej w latach 2007–2013 [18]

Podstawową przeszkodą w rozwoju szybkiego internetu jest, jak już wspomniano, niedoinwestowanie sieci, czyli niedorozwój infrastruktury telekomunikacyjnej. W celu zmniejszenia hamującej roli tego czynnika są podejmowane liczne inicjatywy, mające na celu wzrost zasobów infrastrukturalnych. Pierwszym, podstawowym sposobem, który preferuje UKE, są starania o wzrost konkurencyjności w funkcjonowaniu rynku telekomunikacyjnego (o tym w dalszej części opracowania, ponieważ dotyczy wszystkich sektorów rynku: telefonii stacjonarnej i mobilnej (komórkowej), internetu, a także mediów elektronicznych).

W celu zdynamizowania rozwoju infrastruktury telekomunikacyjnej rząd chce skorzystać ze środków pomocowych UE, która wyasygnowała 200 mln euro na cele inwestycyjne sieci dostępowych do internetu w Polsce, w ramach Programu Operacyjnego Innowacyjna Gospodarka (POIG) [19]. Środki te mają wspomagać przedsięwzięcia nieopłacalne ze względów ekonomicznych, a zatem mają służyć rozwojowi internetu głównie na terenach o rozproszonym zamieszkanu (na terenach wiejskich). Jednak pierwotnie wykorzystanie tych środków zostało obwarowane ryzykownymi dla inwestorów warunkami [19]. Połowę użytkowników końcowych mieli stanowić: ucząca się młodzież z rodzin o trudnej sytuacji materialnej, osoby bezrobotne i niepełnosprawne oraz firmy otrzymujące dotacje na rozwój e-usług. To powodowało, że przedsiębiorcy niechętnie sięgali po te środki. Warunki te zostały znacznie złagodzone i popyt na środki pomocowe wzrasta.

Inną inicjatywą jest projekt międzynarodowej firmy SES Astra [20], dotyczący rozwoju internetu satelitarnego, który umożliwiałby transmisję do klienta z przepływnością do 1 Mbit/s, a od klienta 128 kbit/s. Właśnie szybki kanał zwrotny i niska cena usług wyróżnia ten projekt, zwiększa jego atrakcyjność, zwłaszcza dla terenów wiejskich. Istotna jest także ostatnia inicjatywa UKE, podjęta wzorem amerykańskiej Federalnej Komisji Łączności (FCC – Federal Communications Commission), aby – w ramach zapowiedzianych przetargów na nowe częstotliwości przeznaczane na cele komercyjne – operator wygrywający przetarg udostępniał część pasma na bezpłatny internet [21], [22]. Dotyczyć to może zaplanowanego przez UKE przetargu na częstotliwości w pasmie 2,5–2,69 GHz. W ramach takich bezpłatnych usług internetowych przepływność transmisji wynosiłaby 256 kbit/s, a abonent w miesiącu miałby prawo ściągnąć nie więcej niż 500 MB danych. Te bezpłatne usługi internetu mogłyby objąć 50% ludności Polski i 400 gmin o liczbie mieszkańców do 50 tysięcy.

Zagadnienia prawne i polityka regulacyjna

Pomimo tych niewątpliwie pozytywnych zmian na rynku telekomunikacyjnym, postulat dotyczący potrzeby opracowania rządowej całościowej strategii rozwoju telekomunikacji [3] wydaje się być nadal w pełni aktualny.

Brak całościowej strategii rozwoju tej dziedziny w Polsce utrudnia rozwój wszystkich sektorów tego rynku. Ministerstwo Infrastruktury dostrzegło ten problem i na początku 2008 r. podjęło prace nad strategią dla rynku telekomunikacyjnego [14]. Miała ona powstać w drugiej połowie 2008 r., w ścisłej współpracy z operatorami telekomunikacyjnymi oraz izbami branżowymi związanymi z telekomunikacją. Wynikła zatem potrzeba zmian w prawie telekomunikacyjnym [23], [24], dotyczących zwiększenia kompetencji UKE, ochrony praw klientów oraz usunięcia (istniejących obecnie) pewnych niezgodności z prawem UE, a przede wszystkim skorygowania istniejącej nadal w naszym prawie bezpośredniej zależności prezesa UKE od premiera. Od stycznia 2008 r. rząd pracuje nad tą ustawą, którą sam uznał za pilną. Wydaje się, że istniejące opóźnienie wynika z kontrowersji między rządem a operatorami. Projekt ustawy narzuca na operatorów wiele nowych zobowiązań związanych z obronnością i bezpieczeństwem państwa, co obciąża operatorów dodatkowymi kosztami. Rada Ministrów zaakceptowała odpowiedni projekt prawa telekomunikacyjnego i w grudniu 2008 r. został on już skierowany do Sejmu. W pierwszym półroczu 2009 Sejm przyjął nowelizację tego prawa w niezbędnym zakresie, dotyczącym jego zgodności z prawem UE.

Na niedostatki prawa telekomunikacyjnego i wynikającą stąd zbyt małą skuteczność decyzji regulacyjnych zwraca uwagę prezes UKE, Anna Streżyńska, która w wywiadach [25] i [26] nie wykluczyła odejścia z urzędu na wiosnę 2009 r. Oprócz zagadnienia zmiany prawa postuluje też utworzenie stanowiska „superministra” do spraw telekomunikacji, który miałby zwiększone uprawnienia dotyczące koordynacji również spraw wykraczających poza telekomunikację, a wpływających na jej rozwój, jak choćby prawa budowlanego i energetycznego.

Zagadnienia prawne są, jak wiadomo, w dużym stopniu regulowane przez UE. Jesienią 2007 r. unijna komisarz ds. społeczeństwa informacyjnego, Viviane Reding [2] i [3], przedstawiła pakiet nowych propozycji (zaaprobowanych przez komisję UE), podkreślając, że najważniejsza jest idea powołania unijnego urzędu ds. regulacji rynku telekomunikacyjnego, co – z jednej strony – wzmocniłoby skuteczność regulacji, z drugiej – ograniczałoby samodzielność (i znaczenie) organów krajowych. Naturalnie z tego drugiego powodu propozycja ta nie została entuzjastycznie przyjęta przez organy regulacyjne krajowe, w tym UKE [27]. Jednym z elementów tego pakietu była propozycja tzw. podziału funkcjonalnego, o czym jeszcze w odniesieniu do Polski będzie w dalszej części artykułu.

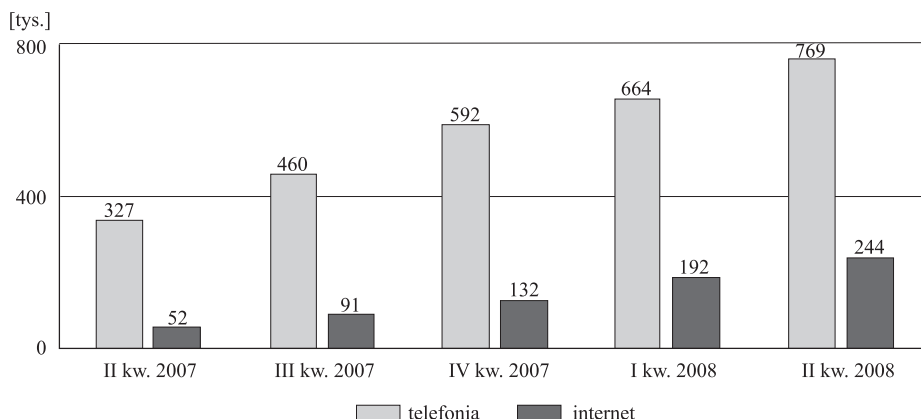
W 2008 r. wyżej wspomniany pakiet regulacyjny rozpatrzył Parlament Europejski [28], [29], który chociaż nie zakwestionował pakietu Komisji, przedstawionego w 2007 r., zaproponował jednak powołanie dodatkowego ciała – rady krajowych organów regulacyjnych, która miałaby uprawnienie opiniowania zmian w zakresie regulacji telekomunikacyjnych. Mogłoby to np. oznaczać, że decyzja o separacji funkcjonalnej wymagałaby opinii, a może nawet zgody tej rady lub że zgłoszony przez Komisję pakiet regulacyjny [27] nadal znajduje się w sferze przygotowania do wprowadzenia w życie, swoją zgodę bowiem musi jeszcze wyrazić Rada UE, reprezentująca rządy państw członkowskich [30].

Polityka regulacyjna UKE w odniesieniu do rynku telekomunikacyjnego w 2008 r. stanowiła kontynuację polityki przyjętej przez prezesa UKE, Annę Streżyńską, od początku jej kadencji. Głównym założeniem był bardzo silny nacisk na wzrost czynnika konkurencji w funkcjonowaniu tego rynku. Wyrażało się to przede wszystkim w dążeniu do uwolnienia, tzw. pętli lokalnej (wprowadzenia zasady dostępu do infrastruktury TP SA operatorom konkurencyjnym na sprawiedliwych warunkach), w nacisku na obniżenie opłat za ten dostęp oraz na obniżenie taryf za usługi telekomunikacyjne w każdym jej sektorze.

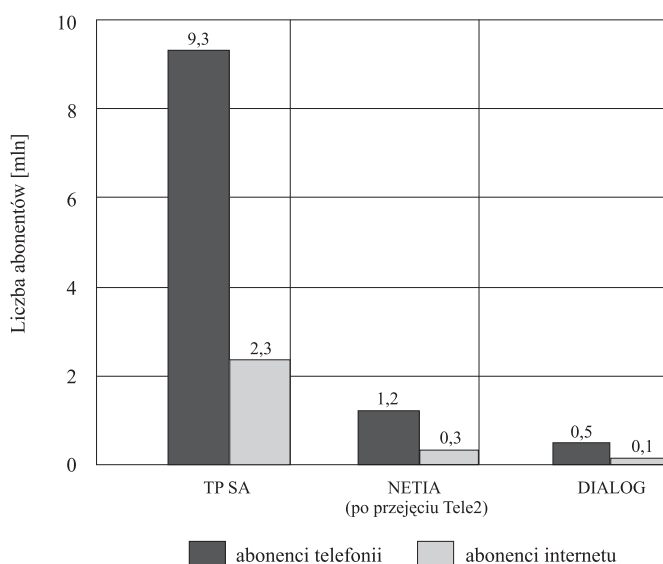
Sprzeczność interesów operatorów jest oczywista [2], [3], TP SA protestuje przeciwko uwolnieniu pętli lokalnej, ponieważ wzmacnia to konkurencję i zmniejsza jej dochody. Natomiast brak dostępu do infrastruktury oznacza dla konkurujących operatorów utratę szans na rozwój i dochody. TP SA nie może sprzeciwić się samej zasadzie uwolnienia, wysuwa jednak zastrzeżenia (nie bez pewnej słuszności), że uwolnienie zwalnia niezależnych od TP SA operatorów z obowiązku podejmowania inwestycji rozwojowych, infrastrukturalnych, których prowadzenie w TP SA staje się dla tej spółki niecelowe. TP SA sprzeciwia się także narzucanym przez UKE zasadom rozliczeń za dzierżawę łączy w ramach ich uwalniania. Spory TP SA z UKE dotyczą i innych rozliczeń między operatorami. TP SA twierdzi i udowadnia, podając wyniki zamówionego przez siebie audytu zewnętrznego, że narzucane przez UKE rozliczenia są nie do zaakceptowania, ponieważ ustalono je poniżej kosztów ponoszonych przez TP SA. UKE natomiast uważa, że system naliczania kosztów w TP SA jest nieczytelny i argumenty firmy odrzuca, stwierdzając, że ustalenia audytora nie są wiążące dla UKE [31].

Przewinienia TP SA w tym sporze powodują nakładanie przez UKE na TP SA kolejnych kar finansowych. Od 2006 r. były to kary w wysokości ponad 500 mln zł za antykonsumenckie i antykonkurencyjne, zdaniem UKE, działania. Z tej kwoty TP SA zapłaciła do połowy 2008 r. 1,2 mln zł, a pozostałe kary są przedmiotem sporów sądowych. W pierwszej połowie 2008 r. UKE chciał ułożyć się w sądzie z TP SA [32], proponując konwersję nałożonych kar na inwestycje infrastrukturalne. Okazało się jednak, że przy obecnym stanie prawnym porozumienie sądowe było niemożliwe i impas w tej sprawie nadal trwa.

Polityka regulacyjna UKE, mająca na celu wzrost konkurencji i zrównoważenia rynku telekomunikacyjnego, przynosi widoczne rezultaty, polegające na zmniejszaniu się liczby abonentów telefonii i internetu w sieci TP SA (rys. 15) [33] i wzroście liczby abonentów korzystających z usług operatorów alternatywnych. Na stan rynku telekomunikacji stacjonarnej w połowie 2008 r., pod względem liczby abonentów telefonii i internetu (rys. 16), istotny wpływ miała decyzja o przejęciu (wykupie) operatora Tele2 przez Netię (w dniu 30 czerwca 2008 r.) [34]. Decyzja ta umacniała Netię i przez to wzmocniła rolę czynnika konkurencji na rynku. Jednak spowodowała też zmniejszenie liczby operatorów alternatywnych o Tele2, najbardziej agresywnego w stosunku do TP SA konkurenta.



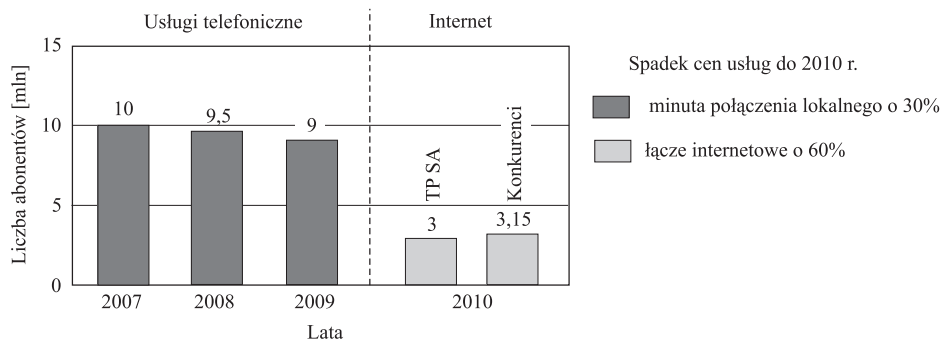
Rys. 15. Ubytek abonentów TP SA [33]



Rys. 16. Stan rynku telekomunikacji stacjonarnej w połowie 2008 r. [34]

W kwietniu 2008 r. UKE ogłosił, jakie zamierza osiągnąć cele regulacji do 2010 r. [35]. Głównymi celami mają być: zrównoważenie rynku (wzrost czynnika konkurencyjności) i równoczesny spadek cen za usługi telekomunikacyjne (rys. 17). UKE zapowiada, że do 2010 r. podstawowe usługi telekomunikacyjne potanieją o 30–60%, a struktura rynku poprawi się tak, że operatorzy alternatywni będą obsługiwać około 3 mln abonentów telefonii i ponad 3 mln abonentów internetu.

Od 2007 r. jest analizowana możliwość zastosowania wobec TP SA tzw. separacji funkcjonalnej [2], [3], polegającej na podziale tej spółki na dwie części: firmę prowadzącą usługi i firmę



Rys. 17. Prognoza kształtu rynku telekomunikacji stacjonarnej w 2010 r. [35]

zarządzającą infrastrukturą sieciową. Idea ta została zaaprobowana przez UE i zastosowana w Wielkiej Brytanii. Poza Europą na taki krok zdecydowała się również Nowa Zelandia, natomiast w UE przygotowania rozpoczęła Szwecja i Włochy. Taki podział już w 2007 r. został życzliwie przyjęty przez UKE. TP SA stanowczo oprotowała taką możliwość, twierdząc, że w ramach polskiego prawa jest ona niemożliwa. Podobne stanowisko wstępnie zajęło Ministerstwo Infrastruktury [36], nie widząc możliwości prawnych dla tego podziału. Natomiast poparli ją stanowczo alternatywni operatorzy.

Podział funkcjonalny w założeniach UE [28], [29], [30] jest traktowany jako ostateczność w stosunku do dominującego na rynku operatora zasiedziałego. Jak wspomniano, operację taką przeprowadzono w Wielkiej Brytanii i ogólnie uważa się ją za udaną, ale dość kosztowną i rozbudowującą administrację firmy. UKE również traktuje możliwość podziału TP SA jako ostateczność i prawdopodobnie wolałyby osiągnąć kompromis z TP SA w sprawie zasad jej współpracy z innymi operatorami tak, aby mogli oni skutecznie konkurować z liderem rynku o jego obecnych klientów [37]. Problem podziału TP SA jest przedmiotem (zleconych przez UKE) badań przez konsorcjum utworzone przez Kancelarię Prawną Grynhoff Woźny Maliński, firmę KPMG oraz Instytut Łączności [38]. Wstępne wyniki badań potwierdzają, że separacja funkcjonalna zastosowana wobec TP SA byłaby w Polsce możliwa i korzystna dla rynku telekomunikacyjnego. Jednak TP SA podtrzymuje zasadniczy swój sprzeciw wobec projektu separacji i zapowiada energiczną z nim walkę.

W końcu listopada 2008 r. pierwszy raport konsorcjum w tej kontrowersyjnej sprawie został złożony w UKE. Jak donosiła prasa [39], wnioski dotyczące podziału TP SA zawarte w tym raporcie nie są przesądzające. Ogólnie wskazuje się na korzyści tej operacji, ale również na wysokie jej koszty, przekraczające nawet nieznacznie szacunki korzyści ekonomicznych, wynikających z podziału. Szacuje się, że operacja podziału trwałaby 4 lata i kosztowała 754 mln zł, natomiast korzyści do uzyskania w ciągu 5 lat oszacowano na 704 mln zł. Ponadto zwraca się uwagę na pewne wątpliwości prawne, które mogą towarzyszyć podziałowi. Oznacza to, że decyzja o podziale będzie trudna, a ponadto będzie ona wymagać akceptacji UE.

W dniu 15 grudnia 2008 r. telewizja, radio i codzienna prasa podały, jako szczególnie ważną, wiadomość, że UKE zdecydował się na otwarcie przygotowań do podziału funkcjonalnego TP SA. Pierwsze komentarze publicystów i zapytanych o to niektórych ekspertów są dla tej decyzji korzystne. Poproszony o opinię prezes TP SA uznał to wydarzenie za niekorzystne dla rozwoju rynku telekomunikacyjnego w Polsce, podkreślając, że przyniesie tylko chaos i straty. Trzeba jednak pamiętać, że decyzja UKE jest wstępem do procedur badawczo-przygotowawczych, a nie decyzją o podziale spółki. Niemniej znamionuje ona determinację UKE w tej sprawie i być może przyniesie korzystne

zmiany w zakresie modernizacji i wzrostu infrastruktury telekomunikacyjnej kraju, a w konsekwencji upowszechnienie szerokopasmowego internetu. Wskazuje się jako przykład [40] Wielką Brytanię, gdzie operacja podziału funkcjonalnego British Telecom (BT) przyniosła zasadniczą zmianę w udostępnianiu konkurencji tzw. pętli lokalnej (przed podziałem w 2004 r. BT udostępniał konkurencji zaledwie 30 tys. linii, a po podziale w 2007 r. już 2,5 mln linii) oraz znaczny wzrost wskaźnika dostępu do szerokopasmowego internetu.

Wnioski

Podsumowując powyższy przegląd i analizę najważniejszych zdarzeń związanych z funkcjonowaniem polskiego rynku telekomunikacyjnego w 2008 r., można stwierdzić z dużym prawdopodobieństwem, że rok ten był okresem przygotowawczym do istotnych zdarzeń w roku następnym. Z pewnością mogą być uchwalone ważne zmiany w prawie telekomunikacyjnym, może być podjęta decyzja o podziale funkcjonalnym TP SA, a być może nastąpi zmiana na stanowisku prezesa UKE. Można także spodziewać się wzrostu znaczenia działań regulacyjnych Unii Europejskiej w dziedzinie rozwoju społeczeństwa informacyjnego.

Można zakładać, że konkurencyjność naszego rynku telekomunikacyjnego zarówno w jego części stacjonarnej, jak i mobilnej, będzie wzrastać i dzięki temu będzie on się stawał bardziej zrównoważony, co powinno spowodować spadek cen za usługi.

Specjalnej uwagi wymaga rynek usług internetu, strategicznej części rynku telekomunikacyjnego, jego rozwój bowiem zadecyduje o perspektywach społeczeństwa informacyjnego w Polsce. Wiąże się to ściśle z potrzebą aktywizacji działań inwestycyjnych operatorów w celu modernizacji i rozwoju infrastruktury telekomunikacyjnej, ponieważ jej obecny stan jest główną przeszkodą w upowszechnianiu szerokopasmowego internetu. Ewentualny, bardzo prawdopodobny podział funkcjonalny TP SA może silnie zdynamizować zarówno rozwój infrastruktury, jak i – w konsekwencji – szerokopasmowego internetu.

Ponadto warto jeszcze raz powtórzyć zasadniczy postulat z 2008 r. [3], również i tu wcześniej przytoczony, że pilną koniecznością jest opracowanie całościowej strategii rozwoju sektora telekomunikacyjnego. Podstawą dla takiej strategii powinno być zaktualizowane prawo telekomunikacyjne, którego projekt Rada Ministrów w listopadzie 2008 r. przyjęła i skierowała do Sejmu.

Bibliografia

- [1] Instytut Łączności (projekty, program wieloletni, raporty, wskaźniki WRSI), <http://www.itl.waw.pl>
- [2] Zieliński A.: *Uwarunkowania technologiczne i regulacyjne rozwoju rynku komunikacji elektronicznej w Polsce ze szczególnym uwzględnieniem rynku mediów*. Instytut Łączności, Warszawa 2007
- [3] Zieliński A.: *O niektórych problemach rozwoju rynku komunikacji elektronicznej (telekomunikacji i mediów) w Polsce*. Telekomunikacja i Techniki Informacyjne, 2008, nr 1–2, s. 3–19
- [4] Reding V.: *Mniej za międzynarodowe esemesy*. Wywiad. Rzeczpospolita, (B7), 19 marca 2008
- [5] Dec Ł.: *Martwe dusze GSM*. Rzeczpospolita, (B4), 6 maja 2008
- [6] Poznański P.: *Dajemy zarobić operatorom*. Gazeta Wyborcza, 28 sierpnia 2008
- [7] Lemańska M., Dec Ł.: *Kto zapłaci za mobilną telewizję*. Rzeczpospolita, (B7), 2 kwietnia 2008

- [8] Dec Ł.: *Rośnie liczba abonentów sieci komórkowych działających w Polsce*. Rzeczpospolita, (B5), 11 sierpnia 2008
- [9] Bannister Ch.: *TP SA gra brzydko, bo się nas obawia*. Wywiad. Gazeta Wyborcza, (Gospodarka), 17 listopada 2008
- [10] Dec Ł.: *Novator wierzy w P4*. Rzeczpospolita, (B6), 4 września 2008
- [11] Dec Ł.: *Powolny marsz wirtualnych operatorów*. Rzeczpospolita, (Teleinformatyka w Polsce), 17 marca 2008
- [12] *Ruszył przetarg na kolejne częstotliwości*. Nota prasowa podpisana POZ. Gazeta Wyborcza, (Gospodarka), 24 czerwca 2008
- [13] Dec Ł.: *Telekomy bez monopolu na nowoczesne usługi*. Rzeczpospolita, (B7), 2 czerwca 2008
- [14] Dec Ł.: *Telekomunikacja bez strategii rządowej*. Rzeczpospolita, (B4), 5 sierpnia 2008
- [15] Pawlak W.: *Internet – nowa era rozwoju*. Rzeczpospolita, (B9), 18 czerwca 2008
- [16] Sachs J.D.: *Cyfrowa wojna z biedą*. Gazeta Wyborcza, (Gospodarka), 25 sierpnia 2008
- [17] Cieślak-Wróblewska A.: *Chcemy gonić Europę w e-usługach*. Rzeczpospolita, (B11), 19 października 2008
- [18] Boguszewicz T.: *Kryzys zdusi e-państwo*. Rzeczpospolita, (B1), 6 listopada 2008
- [19] Cieślak-Wróblewska A.: *Budowa sieci internetowych będzie łatwiejsza*. Rzeczpospolita, (B7), 29 września 2008
- [20] Dec Ł.: *Internet w całej Polsce*. Rzeczpospolita, (B1), 14 maja 2008
- [21] Gawrynkiewicz T., Poznański P.: *Internet za friko, operatorzy kręcą nosem*. Gazeta Wyborcza, (Gospodarka), 21 października 2008
- [22] *Startuje projekt darmowego Internetu*. Nota prasowa podpisana ł.d. Rzeczpospolita, (B7), 27 października 2008
- [23] Dec Ł.: *Telekomunikacja czeka na rząd*. Rzeczpospolita, (B6), 27 sierpnia 2008
- [24] Dec Ł.: *Podział TP wymaga zmian w prawie*. Rzeczpospolita, (B5), 5 listopada 2008
- [25] Streżyńska A.: *Zrobiłam wszystko, wiosną będę mogła odejść*. Wywiad. Rzeczpospolita, (B10), 3 października 2008
- [26] Streżyńska A.: *Potrzebujemy ministra lodolamacza*. Wywiad. Gazeta Wyborcza, (Gospodarka), 27 października 2008
- [27] Dec Ł.: *Kto będzie nadzorował rynek telekomów w Unii*. Rzeczpospolita, (B5), 25 marca 2008
- [28] Kamiński F.: *Pakiet reform regulacyjnych 2007 w sektorze komunikacji elektronicznej – stanowisko Parlamentu Europejskiego*. Referat na seminarium naukowym IŁ, Warszawa, 5 listopada 2008
- [29] Dec Ł.: *Krótsze umowy z operatorami*. Rzeczpospolita, (B10), 3 września 2008
- [30] Słojewska A.: *Coraz bliżej podziału TP*. Rzeczpospolita, (B6), 25 września 2008
- [31] Dec Ł.: *UKE zakwestionował koszty TP SA*. Rzeczpospolita, (B7), 2 listopada 2008
- [32] Dec Ł.: *Impas w sprawie kar na TP SA*. Rzeczpospolita, (B4), 29 lipca 2008
- [33] Dec Ł.: *Wojna czy pokój z TP SA?* Rzeczpospolita, (B4), 28 sierpnia 2008
- [34] Poznański P.: *Netia połyka Tele2 Polska*. Gazeta Wyborcza, (Gospodarka), 1 lipca 2008
- [35] Dec Ł.: *Połączenia mają być tańsze*. Rzeczpospolita, (B4), 5–6 kwietnia 2008

- [36] Poznański P.: *Resort infrastruktury: nie wolno zmuszać TP do podziału*. Gazeta Wyborcza, (Gospodarka), 6 lutego 2008
- [37] *TP i UKE w poszukiwaniu kompromisu*. Nota prasowa podpisana ł.d. Rzeczpospolita, (B5), 7 listopada 2008
- [38] *UKE – podział Telekomunikacji Polskiej coraz bliżej. Eksperci potwierdzają: separacja TP możliwa i korzystna dla rynku*. Nota prasowa. Parkiet, 22 października 2008
- [39] Dec Ł.: *Podział TP potrzebny, ale rodzi też koszty*. Rzeczpospolita, (B6), 27 listopada 2008
- [40] Poznański P.: *TP SA murem podzielona*. Gazeta Wyborcza, (Gospodarka), 16 grudnia 2008

Andrzej Zieliński



Prof. dr inż. Andrzej Zieliński (1934) – absolwent Wydziału Łączności Politechniki Warszawskiej (1959); pracownik naukowy oraz nauczyciel akademicki Politechniki Warszawskiej (1957–1970), dyrektor i pracownik naukowy Instytutu Łączności w Warszawie (1970–1980, 1982–1993, od 1997), dyrektor Zjednoczenia Stacji Radiowych i Telewizyjnych (1980–1982), minister łączności (1993–1997), członek Krajowej Rady Radiofonii i Telewizji (2005–2006); autor licznych publikacji; zainteresowania naukowe: telekomunikacja – rynek usług, organizacja, ekonomika, planowanie.
e-mail: A.Zielinski@itl.waw.pl